



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.8.1.2024

Pan
Adam Krzysztof Struzik
Marszałek Województwa
Mazowieckiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.225.2024 Komisji Rozstrzygającej w
Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 11 grudnia 2024 r.

P/24/040 – Postępowanie z olejami odpadowymi

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48 22 444 57 72, lwa@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie ¹ ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Krzysztof Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego ² , od 10 grudnia 2001 r. (akta kontroli tom I str. 2-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Ilona Kacperk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/67/2024 z 6 maja 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1)

¹ Dalej także: Urząd lub UMWM.

² Dalej także: Marszałek lub Marszałek Województwa.

³ Do 30 sierpnia 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Plan gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024⁶, obowiązujący w kontrolowanym okresie, opracowany przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, uwzględniał dane i informacje z zakresu gospodarki olejami odpadowymi, zawierał elementy określone w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷ oraz został zaopiniowany przez wymagane przepisami prawa organy. Sprawozdanie z realizacji WPGO za lata 2020-2022 zostało sporządzone terminowo i zawierało właściwe informacje. Przygotowane zostało m.in. na podstawie zweryfikowanych danych pozyskanych z raportów wygenerowanych z bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami⁸ otrzymanych z Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Marszałek Województwa prowadził i aktualizował rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 uod, stanowiący integralną część przywołanej wyżej bazy danych, a także wywiązywał się z określonego w art. 80 ust. 3 uod, obowiązku zamieszczania kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami (w tym olejami odpadowymi) do repozytorium BDO. Stwierdzono jednakże przypadki nieterminowego dokonywania lub bezczynności w procedowaniu wniosków o wpis lub aktualizację wpisu do rejestru (27 przypadków na 117 zbadanych) oraz zatwierdzenia wniosków zawierających braki formalne (cztery przypadki na 116 zbadanych).

W Urzędzie prowadzono skuteczne działania mające na celu zidentyfikowanie podmiotów niewywiązujących się z obowiązku złożenia wniosku do rejestru BDO, jednakże nie posiadano wiedzy na temat liczby zarejestrowanych podmiotów prowadzących gospodarkę olejami odpadowymi, z uwagi na brak odpowiednich funkcjonalności raportowania systemu BDO.

Weryfikacja sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami była prowadzona na podstawie posiadanych przez Urząd baz danych. W przypadku sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, z uwagi na brak dostępności w BDO ewidencji masy wprowadzonych olejów, weryfikacja w zakresie zgodności ze stanem faktycznym nie była w pełni możliwa i ograniczała się do weryfikacji formalno-rachunkowej. W odniesieniu do sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarce odpadami, pomimo dostępu w BDO do ewidencji odpadów, weryfikacja była prowadzona w niepełnym zakresie. W efekcie stwierdzono 10 przypadków (na 97 zbadanych) zweryfikowania i zatwierdzenia w systemie BDO⁹ sprawozdań, które były niezgodne z ewidencją odpadów BDO.

Ponadto stwierdzono 115 (na 221 zbadanych) przypadków nieterminowej weryfikacji ww. sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami.

Marszałek przeprowadzał kontrole podmiotów, w tym gospodarujących olejami odpadowymi, w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz przepisów o opłacie produktowej, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmował czynności w celu wyegzekwowania obowiązków ciążących na podmiotach. Ponadto pracownicy Urzędu uczestniczyli

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej także: WPGO lub Plan.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm. Dalej także: uod.

⁸ Dalej także: BDO.

⁹ Zgodnie z Instrukcją użytkownika BDO – „Instrukcją weryfikacji sprawozdań przez Urzędy Marszałkowskie” opracowaną przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, oznacza to zakończenie weryfikacji sprawozdania.

w kontrolach tych podmiotów, prowadzonych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi

Opis stanu faktycznego

1. Wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli¹¹, zadania z zakresu gospodarki odpadami, w tym olejami odpadowymi, realizowane były w Urzędzie przez dwa departamenty¹²: Departament Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych¹³ oraz Departament Opłat Środowiskowych¹⁴.

W Departamencie PZ wyodrębniono¹⁵ m.in. Wydział Gospodarki Odpadami¹⁶, do którego zadań należało w szczególności opracowanie projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz monitorowanie jego wdrażania i realizacji, a także przygotowywanie sprawozdania z jego wykonania, jak również uczestniczenie w kontrolach przeprowadzanych przez WIOŚ. Natomiast zadania m.in. dotyczące przyjmowania rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami oraz weryfikowanie zawartych w nich informacji oraz wzywanie do przedłożenia korekty tych sprawozdań należały do Wydziału Bazy Odpadowej i Informacji¹⁷. Prowadzenie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, obejmujących przestrzeganie i stosowanie przepisów o jego ochronie, w zakresie objętym właściwością Marszałka, należało do Wydziału Kontroli Środowiskowych.

W Departamencie OS wyodrębniono¹⁸ m.in. Wydział Bazy Danych Odpadowych¹⁹, do którego zadań należało w szczególności: prowadzenie Rejestru w systemie BDO²⁰, tworzenie indywidualnych kont w systemie BDO i zawiadamianie podmiotów o aktywacji konta, gromadzenie kopii ostatecznych decyzji administracyjnych z zakresu wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz zamieszczanie ich w repozytorium systemu BDO. Zadania dotyczące m.in.: przyjmowania rocznych sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi, weryfikacji opłat produktowych, przyjmowania sprawozdań o wysokości należnej opłaty produktowej oraz weryfikacji opłat produktowych dotyczących m.in. olejów, a także prowadzenie spraw i przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych określających wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej realizowane były przez Wydział Opłaty Produktowej²¹. Prowadzenie kontroli podmiotów m.in. w zakresie opłaty produktowej należało do zadań Wydziału Kontroli i Stosowania Ulg. (akta kontroli tom I str. 6-29, 34-112)

¹⁰ Dalej także: WIOŚ.

¹¹ tj. 13 maja 2024 r.

¹² Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie przyjęty uchwałą nr 550/43/19 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., zm. uchwałą nr 1234/249/21 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

¹³ Dalej także: Departament PZ, PZ

¹⁴ Dalej także: Departament OS, OS.

¹⁵ Regulamin wewnętrzny Departamentu Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych UMWM wprowadzony zarządzeniem nr 701/23 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 13 lipca 2023 r.

¹⁶ Dalej także: WGO PZ.

¹⁷ Dalej także: WBOI PZ.

¹⁸ Regulamin wewnętrzny Departamentu Opłat Środowiskowych UMWM wprowadzony zarządzeniem nr 547/22 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 10 maja 2022 r.

¹⁹ Dalej także: WBDO OS.

²⁰ W tym przyjmowanie i obsługa elektronicznych wniosków rejestrowych, wniosków aktualizacyjnych i wniosków o wykreślenie; przyjmowanie i obsługa wniosków o wpis do rejestru składanych w formie papierowej.

²¹ Dalej także: WOP OS.

W kontrolowanym okresie obowiązywał Plan gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024, przyjęty uchwałą nr 3/19 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 stycznia 2019 r.²². Wykonanie Uchwały powierzono Zarządowi Województwa Mazowieckiego²³.

WPGO, zgodnie z art. 35 ust. 1 uod, zawierał m.in. analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze województwa, informacje o rodzajach odpadów, ich ilości i źródłach ich powstawania, informacje o rodzajach, rozmieszczeniu i mocy przerobowej istniejących i istotnych dla systemu gospodarki odpadami instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, podejmowanych dla osiągnięcia określonych w planie celów.

(akta kontroli tom I str. 113, 116, 120-213, 393-447)

Zgodnie z art. 36 ust. 4 uod, projekt WPGO podlegał opiniowaniu przez organy wykonawcze gmin oraz związków międzygminnych z obszaru województwa²⁴, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej²⁵. Stosownie zaś do art. 36 ust. 5 uod, projekt Planu przekazano do zaopiniowania, a stanowiący do niego załącznik w postaci projektu planu inwestycyjnego do uzgodnienia, Ministrowi Środowiska²⁶. Pozytywną opinię projektu Planu uzyskano w dniu 12 grudnia 2018 r.²⁷

Wśród zgłoszonych uwag tylko jedna²⁸ dotyczyła gospodarki olejami odpadowymi i odnosiła się do niejasnego określenia celu nr 2 w zakresie dążenia do zwiększenia masy zbieranych olejów odpadowych. Zgodnie z sugestią zapis w Planie został zmodyfikowany.

(akta kontroli tom I str. 193-194, 254-274, 318-392)

Nie stwierdzono niezgodności Planu, w części dotyczącej gospodarowania olejami odpadowymi, z Krajowym Planem Gospodarki Odpadami 2022²⁹ oraz dokumentami strategicznymi województwa, tj. Strategią Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r.³⁰, Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego³¹, Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020³² oraz Programem ochrony środowiska dla Województwa Mazowieckiego do roku 2022³³.

(akta kontroli tom I str. 113, 117, 118, 275, 300-305)

²² Uchwała w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024, która weszła w życie z dniem jej podjęcia (22 stycznia 2019 r.) Plan zmieniono dwukrotnie: uchwałą nr 91/19 z dnia 18 czerwca 2019 r. oraz nr 217/22 z dnia 20 grudnia 2022 r., zaktualizowano dane dot. wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów dla zatrzymanych transportów odpadów na podstawie art. 24a ust. 2 uod oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

²³ Ponadto Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 4/10 z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024, która weszła w życie 30 stycznia 2019 r. Uchwała zmieniona uchwałą nr 32.19 z 19 marca 2019 r.

²⁴ Dwukrotnie, tj. pismo z 7 marca 2018 r. znak PZ-ZD-I.7011.3.20.2018.AG oraz pismo z 31 lipca 2018 r. znak PZ-ZD-I.7011.3.65.2018.AG.

²⁵ Pisma znak PZ-ZD-I.7011.3.21.AG z 7 marca 2018 r. oraz znak PZ-ZD-I.7011.3.68.2018.AG z 31 lipca 2018 r. wystosowane do Dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w Warszawie, w Lublinie oraz w Białymstoku.

²⁶ Pismem znak PZ-ZD-I.7011.3.57.2018.IJ z 14 czerwca 2018 r.

²⁷ A plan inwestycyjny został również uzgodniony 12 grudnia 2018 r.

²⁸ Uwaga zgłoszona przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy pismem z 11 kwietnia 2018 r.

²⁹ Program przyjęty Uchwałą nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2022 r. poz. 1030), Dalej także: KPGO.

³⁰ Przyjęta uchwałą nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r.

³¹ Przyjęty uchwałą nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r.

³² Przyjęty uchwałą nr 185/19/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 10 lutego 2015 r.

³³ Przyjęty uchwałą nr 3/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 stycznia 2017 r.

Plan został sporządzony m.in. na podstawie sprawozdań z realizacji WPGO za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.³⁴, danych zgromadzonych w wojewódzkim systemie odpadowym³⁵, Wojewódzkiej Bazy Zanieczyszczeń Środowiska³⁶ oraz informacji pozyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego i WIOŚ. (akta kontroli tom I str. 122, 137, 512)

Za bazowy, dla olejów odpadowych, przyjęto 2016 r., w którym masa wytworzonych olejów odpadowych wyniosła łącznie 3472,60 Mg³⁷. Procesom odzysku poddano w tym roku 335,82 Mg olejów odpadowych, najwięcej w procesie R12³⁸. Z końcem 2016 r. na terenie województwa funkcjonowała jedna instalacja do recyklingu o mocy przerobowej 6000 Mg/rok oraz dwie instalacje do unieszkodliwiania olejów odpadowych o łącznej mocy przerobowej 13 300 Mg/rok.

Zidentyfikowano główne problemy w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi, tj. brak wystarczająco rozwiniętego systemu ich zbierania z małych i średnich przedsiębiorstw³⁹ oraz gospodarstw domowych, brak selektywnego zbierania w miejscu wytwarzania (co uniemożliwia kierowanie ich do regeneracji), niska jakość olejów odpadowych (co ściśle związane jest z możliwościami ich przetwarzania w procesie odzysku) oraz niski poziom edukacji ekologicznej społeczeństwa w zakresie postępowania z olejami odpadowymi.

W Planie prognozowano spadek masy wytwarzanych olejów odpadowych o około 1% rocznie, związany ze stałą poprawą ich jakości oraz wydłużeniem czasu eksploatacji. Oszacowano m.in., że masa wytworzonych odpadów w latach 2019-2022⁴⁰ wyniesie odpowiednio: 6668,85 Mg, 6602,16 Mg, 6536,14 Mg i 6470,78 Mg.

W Planie przyjęto cztery cele w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, tj.:

1. Zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych.
2. Dążenie do zwiększenia masy zbieranych olejów odpadowych, w tym położenie szczególnego nacisku na efektywność zbierania i przetwarzania olejów odpadowych.
3. Utrzymanie poziomu odzysku olejów na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja na poziomie co najmniej 35%.
4. Utrzymanie poziomu odzysku preparatów smarowych na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja na poziomie co najmniej 35%.

(akta kontroli tom I str. 137, 143, 146-148, 154, 158, 165, 211)

Przyjęto pięć kierunków działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi:

1. Działania na rzecz zapobiegania powstawaniu olejów odpadowych.
2. Działania informacyjno-edukacyjne w zakresie dozwolonych przepisami prawa sposobów postępowania z olejami odpadowymi, kierowane w szczególności do mikroprzedsiębiorców, MŚP oraz ogółu społeczeństwa.
3. Rozwój istniejącego systemu zbierania olejów odpadowych, w tym ze źródeł rozproszonych.

³⁴ Sprawozdanie dotyczące realizacji Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023.

³⁵ Wojewódzka Baza Danych dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami, dalej także: WSO.

³⁶ Dalej również: WBZŚ.

³⁷ Dane pozyskane z WSO. Udział olejów odpadowych (grupa 13) wraz z innymi grupami odpadów (tj. 01, 04, 05, 06, 07, 09, 14 i 18) w ogólnej strukturze odpadów wynosił 1%.

³⁸ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o odpadach, R12 to jeden z procesów odzysku polegający na wymianie odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11

³⁹ Dalej także: MŚP.

⁴⁰ Wskazano okres, który został uwzględniony w sprawozdaniu z realizacji WPGO 2024 za lata 2020-2022.

4. Zwiększenie nadzoru nad wytwórcami olejów odpadowych, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz przekazywania ich do zagospodarowania podmiotom do takiego działania uprawnionym.
5. Monitoring prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi, w pierwszej kolejności odzysk przez regenerację, a jeśli jest niemożliwy ze względu na stopień zanieczyszczenia, poddanie olejów odpadowych innym procesom odzysku. (akta kontroli tom I str. 171, 512, 513)

W Planie inwestycyjnym stanowiącym załącznik nr 1 do WPGO nie ujęto inwestycji w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, lecz zdefiniowano potrzebę budowy lub przekształcania istniejących instalacji w kierunku recyklingu tej grupy odpadów. Zwrócono m.in. uwagę, że tego typu przedsięwzięcie wymaga rozeznania rynku, dużych nakładów finansowych oraz możliwości zagospodarowania tych odpadów poza województwem mazowieckim. W harmonogramie rzeczowo-finansowym ujęto budowę do 2024 r. instalacji do recyklingu zużytych olejów odpadowych przez inwestora ze środków własnych lub pozyskanych ze środków krajowych i unijnych, której koszty oszacowano na 10 000,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 176, 178, 179, 181, 185, 186, 214-216)

W prognozie oddziaływania na środowisko, stanowiącej integralną część WPGO (załącznik nr 4) wskazano, że w myśl zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta m.in. olejów, producenci mają obowiązek zebrać z rynku i prawidłowo przetworzyć odpady, które powstały z produktów wprowadzonych przez nich do obrotu. Zadania te mają wykonywać samodzielnie lub dołączając do systemów zbiorowych, na przykład: organizacji odzysku opakowań. Odpady powstające z produktów, w tym oleje odpadowe, wytworzone na terenie województwa mazowieckiego, mogą być zagospodarowane w instalacjach działających poza granicami Mazowsza. (akta kontroli tom I str. 275, 294, 295)

W planie założono prowadzenie monitoringu zaplanowanych działań w formie sprawozdania z jego realizacji, obejmującego okres trzech lat, według stanu na 31 grudnia roku kończącego okres sprawozdawczy. Opracowano n/w wskaźniki monitorowania WPGO 2024 w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, bez wskazania ich wartości początkowych i końcowych, poprzez wskazanie jedynie trendów:

1. masa wprowadzonych olejów odpadowych (tys. Mg) – trend malejący,
2. masa wytworzonych olejów odpadowych (tys. Mg) – trend malejący,
3. poziom odzysku olejów odpadowych (%) – trend rosnący,
4. poziom recyklingu olejów odpadowych (%) – trend rosnący.

(akta kontroli tom I str. 196, 198)

Pracownik WGO PZ biorący udział w opracowaniu WPGO⁴¹ wyjaśnił m.in., że wskaźniki nr 1, 3 i 4 zostały opracowane na podstawie KPGO, natomiast wskaźnik nr 2 dodany został z inicjatywy Urzędu. Wskaźniki nr 1 i 2 służą monitorowaniu celu nr 1 w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, natomiast wskaźniki nr 3 i 4 – celów nr 3 i 4 dotyczących poziomów odzysku i recyklingu, w stosunku do olejów wprowadzanych. Wskaźniki poprzez określenie trendu wskazują pożądane kierunki zmian.

W sprawie nieokreślenia wskaźnika do monitorowania realizacji celu nr 2, tj. „dążenia do zwiększenia masy zbieranych olejów odpadowych (...)”, wyjaśnił m.in., że ten cel odnosi się do olejów odpadowych zbieranych ogółem w kraju,

⁴¹ Pani J. K. Zgodnie z zakresem czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika UMWM w Warszawie przyjętym do wiadomości 8 września 2023 r. do jej obowiązków należała m.in. realizacja zadań związanych z opracowaniem projektu WPGO, monitorowaniem jego wdrażania i realizacji oraz sporządzeniem sprawozdania z realizacji WPGO.

a nie w województwie. Polega on na dążeniu do zwiększenia masy zbieranych olejów odpadowych przez właściwe podmioty, które mogą je przekazać do odpowiedniego zagospodarowania (wyeliminowanie niewłaściwych praktyk w zakresie ich zagospodarowania np. mieszania z odpadami komunalnymi). W KPGO nie wskazano wskaźnika do monitorowania ilości zbieranych odpadów.
(akta kontroli tom I str. 512, 513, 515-524)

2. Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 2 uod, sprawozdanie z realizacji WPGO za lata 2020-2022 przyjęte przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 27 grudnia 2023 r.⁴² zostało przedłożone Sejmikowi Województwa Mazowieckiego oraz Ministrowi Klimatu i Środowiska⁴³.

Z uwagi na brak możliwości generowania z poziomu Województwa raportów i zestawień z systemu BDO, sprawozdanie sporządzono głównie na podstawie danych pozyskanych od operatora systemu, tj. Ministerstwa Klimatu i Środowiska, a także własnych analiz i danych pozyskanych z WIOŚ.

(akta kontroli tom I str. 448-455, 499-511, 514, 515)

W sprawozdaniu poddano analizie zmiany ilościowe i jakościowe w zakresie odpadów oraz instalacji do zagospodarowania poszczególnych grup odpadów⁴⁴. Ocenie poddano również stan realizacji działań i celów ujętych w WPGO 2024.

Ze sprawozdania wynika⁴⁵, że masy wytworzonych olejów odpadowych w latach 2019-2022 nie przekraczały mas prognozowanych w WPGO 2024 i wyniosły odpowiednio 4463,83 Mg, 5385,62 Mg, 6381,79 Mg i 6421,47 Mg, jednak zamiast prognozowanego spadku o 1% rocznie wystąpił trend wzrostowy (20% w 2020 r., 18% w 2021 r. i 0,6% w 2022 r.).

(akta kontroli tom I str. 451, 458-462, 464-466, 494)

Pracownik WGO PZ, biorący udział w opracowaniu sprawozdania⁴⁶, wyjaśnił m.in., że dane przyjmowane w WPGO do prognoz są założeniami, szacunkami. Opracowując sprawozdanie analizowano dane w zakresie wytworzonych olejów odpadowych. Nie było podstaw do sformułowania wniosku na temat „ponadnormatywnego” wzrostu wytwarzanych olejów odpadowych względem roku bazowego, bowiem w każdym roku masa wytworzonych olejów odpadowych była niższa niż masy prognozowane i masa w roku bazowym, co jest zgodne z założeniami WPGO. Dodał, że Plan wskazuje właściwe kierunki zmian systemowych, ale nie ma rzeczywistego wpływu na kształtowanie tych zmian. Nie jest aktem prawa miejscowego i nie może w żaden sposób wpływać na wzrost czy spadek ilości wytwarzanych odpadów, a sprawozdanie służy zaprezentowaniu tych danych w sposób określony w wytycznych Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli tom I str. 514)

Spośród ww. mas wytworzonych olejów odpadowych zagospodarowaniu na terenie województwa podlegało niecałe 3%⁴⁷. I tak:

- odzyskowi poddano w kolejnych latach: 55,28 Mg w 2019 r. (tj. 1,2% masy wytworzonych olejów), 20,60 Mg w 2020 r. (0,4%), 144,61 Mg w 2021 r. (2,3%) i 242,07 Mg w 2022 r. (3,8%);

⁴² Uchwała nr 2208/461/23 w sprawie „Sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego za lata 2020-2022”.

⁴³ Pismem znak PZ-OP-I.7011.6.2023.IJ z 27 grudnia 2023 r.

⁴⁴ W sprawozdaniu uwzględniono również dane za 2019 r.

⁴⁵ Tabela 11 sprawozdania.

⁴⁶ Jak w przypisie 41.

⁴⁷ Dane dotyczące wytworzonych olejów odpadowych na podstawie sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami zaprezentowane w tabeli 11 sprawozdania.

- recyklingiem objęto: 27,52 Mg w 2019 r. (tj. 0,6% masy wytworzonych olejów), 10,21 Mg w 2020 r. (0,2%), 56,06 Mg w 2021 r. (0,9%) i 17,11 Mg w 2022 r. (0,3%);
- unieszkodliwiono: 0,30 Mg w 2019 r., 20,16 Mg w 2020 r., 9,94 Mg w 2021 r. W 2022 r. nie unieszkodliwiano olejów odpadowych na terenie województwa. Poziomy odzysku olejów odpadowych wyniosły⁴⁸ w ww. latach odpowiednio: 51,97%, 63,63%, 62,14% i 52,65%, a poziomy recyklingu wyniosły odpowiednio: 36,42%, 56,97%, 39,66% i 37,79%.

(akta kontroli tom I str. 465, 466, 482, 485, 515)

Pracownik WGO PZ wyjaśnił⁴⁹ m.in., że wskaźniki nr 3 i 4 dotyczące poziomu odzysku i recyklingu odniesiono do danych wynikających z ustawy o opłacie produktowej⁵⁰, natomiast nie odniesiono ich do wytwarzanych olejów odpadowych, ponieważ do osiągania minimalnych poziomów odzysku i recyklingu zobowiązane są podmioty wprowadzające oleje i produkty. Wyliczenie poziomu odzysku i recyklingu w stosunku do olejów odpadowych nie będzie miarodajne, ponieważ nie ma regionalizacji w zakresie zagospodarowania olejów. Odpady wytworzone w województwie mogą podlegać przetworzeniu na terenie innego województwa. Nie da się wykluczyć, że poddane odzyskowi i recyklingowi masy olejów odpadowych pochodzą z innych województw. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że oleje odpadowe wytworzone w województwie zostały zagospodarowane na terenie innych województw. Wobec czego odniesienie się we wskaźnikach do danych obliczanych na podstawie odpadów wytworzonych nie będzie obrazować ich poziomu zagospodarowania na terenie województwa.

(akta kontroli tom I str. 515-516)

W okresie sprawozdawczym żaden podmiot nie zrealizował inwestycji w zakresie budowy instalacji do przetwarzania olejów odpadowych. Na 31 grudnia 2022 r. funkcjonowały na terenie województwa dwie instalacje w tym zakresie: jedna prowadząca recykling, druga – odzysk olejów odpadowych. Ich łączna moc przerobowa wynosiła 2575,40 Mg/rok.

(akta kontroli tom I str. 466, 470-471, 475-476, 478-479, 515)

Odnosząc się do poszczególnych celów stwierdzono w sprawozdaniu, że cele 1 i 2 pozostają w trakcie realizacji. Zauważono konieczność zintensyfikowania działań w zakresie wprowadzenia zachęt dla przedsiębiorców oraz konsumentów w celu zapobiegania powstawaniu olejów odpadowych oraz realizacji działań edukacyjnych i kontrolnych. Cele 3 i 4, dotyczące poziomu odzysku i recyklingu, zostały osiągnięte, jednak wyliczenie wskaźników możliwe jest na poziomie krajowym. Dokonując oceny realizacji zadań zapisanych w WPGO, stwierdzono m.in., że masa wytworzonych zużytych olejów odpadowych wyniosła około 5-6 tys. Mg rocznie (brak wyraźnej tendencji w zakresie wzrostu lub spadku ilości wytworzonych olejów odpadowych).

(akta kontroli tom I str. 482, 485, 489, 494)

3. Marszałek nie miał wiedzy o liczbie zarejestrowanych w BDO podmiotów zajmujących się gospodarką olejami odpadowymi⁵¹, ponieważ system BDO nie generował, z poziomu województwa, raportów obejmujących wykazy podmiotów zarejestrowanych w tym zakresie.

⁴⁸ Dane dotyczące olejów wprowadzonych na podstawie sprawozdań o produktach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi zaprezentowane w tabeli 62 sprawozdania.

⁴⁹ Jak w przypisie 41.

⁵⁰ Tj. do nie do mas wytworzonych olejów odpadowych ale do mas olejów wprowadzonych na terytorium kraju.

⁵¹ Jak również zajmujących się gospodarką olejami, tj. wprowadzającymi do obrotu na rynek krajowy poprzez wytwarzanie, import lub wewnątrzwspólnotowe nabycie olejów.

Dyrektor Urzędu⁵² wyjaśnił m.in., że system BDO umożliwia wykonanie raportu, na dany dzień, który dotyczy wszystkich podmiotów zarejestrowanych wg siedziby lub miejsca prowadzenia działalności podmiotu, bez możliwości zawężenia wyszukiwania do wybranych kodów odpadów. Do czasu uruchomienia systemu BDO w Urzędzie była prowadzona baza gospodarki odpadami funkcjonująca pod nazwą Wojewódzki System Odpadowy. Obecnie jedynie system BDO jest wykorzystywany do wprowadzania i przechowywania danych odpadowych, jednakże nie ma możliwości pobrania danych do analizy lub zaimportowania ich do innych programów. Takie dane można uzyskać z Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli tom I str. 6, 9, 30-33; tom II str. 1, 3-6)

Oględziny komputerowej bazy danych o produktach, o opakowaniach oraz o gospodarce odpadami wykazały m.in., że w rejestrze BDO dla województwa mazowieckiego zarejestrowanych było⁵³, na podstawie adresu siedziby lub miejsca zamieszkania – 3369 podmiotów, a na podstawie miejsca prowadzenia działalności – 95 840 podmiotów.

Stwierdzono, że system BDO nie posiadał funkcjonalności raportowania informacji o liczbie podmiotów będących wytwórcami olejów odpadowych. System umożliwiał wyszukiwanie liczby wytwórców wg poszczególnych kodów⁵⁴.

Pracownik WBDO OS⁵⁵ wyjaśnił, że danych tych nie można traktować jako wiarygodnych, ponieważ wyszukiwarka rejestru BDO uwzględnia kody odpadów ze wszystkich miejsc prowadzenia działalności danego podmiotu i ze wszystkich wypełnionych działów. Tym samym raport pokazuje również podmioty zarejestrowane nie tylko jako wytwórcy odpadów, ale też np. podmioty transportujące odpady.

Zgodnie z rejestrem wniosków, w bazie BDO od 16 grudnia 2019 r. do dnia 13 czerwca 2024 r. zakończono obsługę 126 737 wniosków, w tym 118 667 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie, w stosunku do 322 wniosków wystosowano wezwania do uzupełnienia, 7701 wniosków pozostawiono bez rozpoznania i w przypadku 47 wniosków wydano odmowę rozpatrzenia. W obsłudze pozostawało 906 wniosków, a wniosków nowych nieprzydzielonych do obsługi było 392.

Baza BDO nie posiadała funkcjonalności w zakresie raportowania wykazu liczby złożonych i obsługiwanych wniosków w podziale na lata oraz rodzaju złożonego wniosku (rejestracyjny, aktualizacyjny, o wykreślenie).

Kierownik WBDO OS⁵⁶ wyjaśnił, że Urząd jest w trakcie testowania przekazanego przez Ministra Klimatu i Środowiska modułu raportowego BDO, z którego

⁵² Na podstawie § 11 ust. 1 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz upoważnień udzielonych przez Marszałka nr 630/2020 z 17 listopada 2020 r. i nr 305/2024 z 22 lipca 2024 r., Dyrektor Urzędu wykonuje w jego imieniu funkcję kierownika jednostki kontrolowanej, w rozumieniu odrębnych przepisów.

⁵³ Wg stanu na dzień 13 czerwca 2024 r. godzina 9:41 (dzień rozpoczęcia oględzin).

⁵⁴ Dla przykładu dla kodu 13 02 06* wg miejsca prowadzenia działalności liczba podmiotów wynosiła 5376, a wg siedziby 5153. Dla kodu 13 01 01* wg miejsca prowadzenia działalności – 5447, a wg siedziby – 52 220.

⁵⁵ Pani J.W.- biorąca udział w oględzinach bazy BDO. Zgodnie z zakresem czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika UMWM w Warszawie przyjętym do wiadomości 13 czerwca 2023 r., do jej obowiązków należało m.in. prowadzenie bazy BDO, w tym Rejestru BDO, weryfikacja składanych wniosków w module Rejestr, przyjmowanie i obsługa wniosków rejestrowych, aktualizacyjnych, o wykreślenie, prowadzenie postępowań administracyjnych i przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących wykreślenia podmiotu w Rejestrze BDO.

⁵⁶ Pani M.K-Z. - biorąca udział w oględzinach bazy BDO. Zgodnie z zakresem czynności, obowiązków, uprawnień itp. pracownika UMWM w Warszawie, przyjętym do wiadomości 13 czerwca 2023 r., do jej obowiązków należało m.in. nadzór nad prowadzeniem bazy BDO, w tym Rejestru BDO, nadzór przy weryfikacji składanych wniosków w module Rejestr BDO, nadzór nad przyjmowanymi i obsługiwanymi wnioskami rejestrowymi, aktualizacyjnymi i o wykreślenie, nadzór nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi.

wynika, że nie ma możliwości raportowania danych zbiorczych w ww. zakresie.
(akta kontroli tom II str. 121, 122, 129-142)

W Wydziale prowadzono i aktualizowano rejestr BDO oraz przetwarzano dane i informacje w nim gromadzone na podstawie instrukcji obsługi wniosków pt. „WNIOSEK BDO Z OBJAŚNIENIAMI”⁵⁷. (akta kontroli tom II str. 9-121)

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny komputerowej bazy BDO i badanie szczegółowe wpisów do rejestru BDO 30 podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi (łącznie 118 wpisów⁵⁸) wykazało m.in., że spośród 117 poddanych badaniu wniosków do rejestru BDO⁵⁹, 90 zostało rozpatrzonych zgodnie z art. 53 ust. 1 uod, tj. niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku⁶⁰. W pozostałych 27 przypadkach stwierdzono przekroczenie terminu ustawowego lub nieuzasadnioną beczynność w rozpatrzeniu wniosków, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 122-128, 143, 145-147, 148-151)

Poddane badaniu wpisy do rejestru, dokonane na podstawie wniosków albo z urzędu, zawierały informacje, określone w art. 52 ust. 1 (wpis na wniosek) albo ust. 2 (wpis z urzędu) uod. Weryfikacja wniosków odbywała się w systemie BDO⁶¹. W przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosków, wzywano podmioty do ich uzupełnienia. Spośród 117 wniosków poddanych badaniu szczegółowemu, 116 zostało zatwierdzonych przez Marszałka i stanowiło podstawę dokonania wpisu lub zmiany we wpisie do rejestru BDO, zgodnie z art. 56 ust. 1 uod⁶², z czego 112 wniosków było kompletnych i zawierało wymagane odpowiednio dokumenty, w szczególności pełnomocnictwa dla osób składających wnioski wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej. W pozostałych czterech przypadkach dokonano aktualizacji wpisu do rejestru na podstawie wniosków zawierających braki formalne, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 122-127, 143-144)

4. W kontrolowanym okresie WBDO OS na podstawie prowadzonego przez UMWM, na stronie internetowej BIP „Wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów w województwie mazowieckim”⁶³, wykonywał analizy dokonywanych wpisów w rejestrze BDO. W ich efekcie zidentyfikowano sześć przypadków⁶⁴ niewywiązywania się podmiotów wytwarzających oleje odpadowe z obowiązku złożenia wniosku aktualizacyjnego (trzy przypadki) lub o wykreślenie z rejestru (trzy przypadki). Dotyczyły one przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów⁶⁵. W wyniku podjętych działań w czterech przypadkach podmioty zostały wykreślone z rejestru BDO, w jednym – podmiot po wezwaniu złożył wniosek aktualizacyjny,

⁵⁷ Ostatnia aktualizacja z 6 lutego 2024 r.

⁵⁸ W tym 117 wniosków i jeden wpis z urzędu.

⁵⁹ W tym 110 aktualizacyjnych, 6 rejestracyjnych i jeden o wykreślenie.

⁶⁰ Tj. wniosku nie zawierającego braków formalnych.

⁶¹ W szczególności rejestrowano wezwania do korekty wniosku, wpływ korekty, fakt pozostawiania wniosku w obsłudze oraz akceptację wyniku weryfikacji. Status wniosku „zaakceptowany” oznaczał koniec weryfikacji wniosku.

⁶² W przypadku jednego wniosku o wykreślenie z rejestru pozostawiono go bez rozpatrzenia wskutek pisma podmiotu.

⁶³ www.bip.mazovia.pl.

⁶⁴ Cztery w 2021 r. i dwa w 2022 r.

⁶⁵ Na podstawie BIP stwierdzono, że podmioty te zostały wykreślone z Wykazu na podstawie decyzji o wygaszeniu pozwolenia na wytwarzanie odpadów w związku z prowadzeniem instalacji demontażu pojazdów, dodatkowo dwa z nich zostały wykreślone również z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).

w jednym – wobec niezłożenia wniosku aktualizacyjnego, wydano decyzję zmieniającą wpis.

(akta kontroli tom II str. 167, 168, 178)

W kontrolowanym okresie zidentyfikowano również 114 przypadków niewywiązania się przez podmioty dokonujące importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia olejów z obowiązku złożenia wniosku o wpis/aktualizację/wykreślenie z rejestru BDO⁶⁶ oraz 29 przypadków niezgodności wniosku ze stanem faktycznym⁶⁷.

Głównym źródłem informacji były składane przez przedsiębiorców lub organizacje odzysku sprawozdania o produktach i opakowaniach oraz dane uzyskane od stacji demontażu, w 2024 r. również informacje uzyskane z Urzędu Regulacji i Energetyki. W 29 przypadkach stwierdzonych przez Urząd niezgodności wniosku o wpis do rejestru stwierdzono, że wnioski te nie zawierały kompletnych informacji w zakresie zadeklarowanej przez podmiot działalności⁶⁸. Urząd każdorazowo dokonywał wezwań podmiotów do złożenia wniosku o wpis lub o aktualizację wpisu albo do korekty wniosku, w którym stwierdzono niezgodności. W efekcie podjętych działań i prowadzonych czynności wyjaśniających⁶⁹ w 43 przypadkach wpisy do rejestru zostały zaktualizowane na wniosek podmiotów, w 26 – podmioty zostały zarejestrowane, w jednym – podmiot został wykreślony z rejestru. W 57 przypadkach sprawy pozostawały w trakcie postępowania. W 11 przypadkach, w związku z brakiem złożenia wniosku pomimo skutecznego wezwania, wystosowano informacje do WIOŚ o stwierdzonych nieprawidłowościach celem wykorzystania służbowego.

(akta kontroli tom II str. 169-199)

5. W Urzędzie wprowadzono instrukcję obsługi repozytorium BDO oraz rejestracji podmiotu z urzędu na podstawie otrzymanej decyzji, w której przedstawiono kolejność wykonywanych czynności po otrzymaniu decyzji odpadowej, w zależności od tego czy podmiot posiadał lub nie posiadał wpisu w rejestrze BDO. W instrukcji tej nie wskazano terminów na podjęcie poszczególnych czynności.

(akta kontroli tom II str. 200-218)

System BDO nie posiadał funkcjonalności w zakresie raportowania, w tym raportowania o liczbie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami przekazanymi przez organy właściwe do wydawania decyzji (w tym starostów) i zamieszczonych w bazie przez Marszałka na podstawie art. 80 ust. 3 uod.

Kierownik WBDO OS w złożonych wyjaśnieniach podał, że z danych z prowadzonego odrębnie od BDO systemu eDOKweb „Elektroniczny Obieg Dokumentów”, w latach 2020-2024 (do 31 maja) wynika, że do Urzędu wpłynęły decyzje od takich organów jak starostowie, Główny Inspektor Ochrony Środowiska i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w liczbie odpowiednio: 319 w 2020 r., 194 w 2021 r., 424 w 2022 r., 366 w 2023 r. i 200 decyzji w 2024 r. (do 31 maja).

(akta kontroli tom II str. 219)

⁶⁶ Jeden w 2020 r., 23 w 2021 r., cztery w 2022 r., 49 w 2023 r. i 37 w I kwartale 2024 r.

⁶⁷ Trzy w 2021 r., sześć w 2022 r., 13 w 2023 r. i siedem w I kwartale 2024 r.

⁶⁸ Dotyczyło to przypadków, gdy podmiot w Dziale III tabeli 1 wykazywał, że jest wprowadzającym pojazdy, natomiast nie wypełniał (lub wypełniał błędnie) Działu II Tabeli 1 jako wprowadzający produkty takie jak opony, oleje i preparaty smarowe. Zgodnie m.in. z załącznikiem 4a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 433, ze zm.), przedsiębiorcy wprowadzający pojazdy są również wprowadzającym opony, oleje i preparaty smarowe. Dlatego w przypadku wypełnienia wniosku w Dziale II Tabela 1, podmiot zobowiązany jest również wypełnić Dział II Tabela 1. Brak wypełnienia tego działu lub błędne wypełnienie uznawane było jako niezgodne ze stanem faktycznym.

⁶⁹ Wg stanu na dzień 27 maja 2024 r., tj. na dzień sporządzenia przez jednostkę kontrolowaną tabel w tym zakresie. W pięciu przypadkach nie stwierdzono błędów.

Kierownik WBDO OS wyjaśnił m.in., że przed 24 stycznia 2018 r., tj. datą uruchomienia rejestru BDO, kopie decyzji były gromadzone i przetwarzane przez Departament PZ, który umieszczał je w WSO. Od 24 stycznia 2018 r. do 15 maja 2022 r. (tj. do wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu) zadanie zamieszczania w bazie BDO kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami było realizowane przez Departament OS jako część zadania „prowadzenie rejestru BDO dla wniosków zawierających decyzje odpadowe”. W celu realizacji tego zadania OS rozpoczął wprowadzanie do rejestru BDO decyzji „własnych” (tj. decyzji wydanych przez Marszałka) oraz decyzji innych podmiotów, którymi dysponował w tym czasie PZ. Przekazywanie przez PZ decyzji następowało sukcesywnie, zgodnie z ustaloną praktyką raz w tygodniu. Wprowadzanie decyzji do systemu wymagało analizy szczegółowej każdego dokumentu, wypożyczonego również z archiwum, gdyż były to decyzje wydane w latach 2012-2018 i nie wszystkie podlegały wpisowi. Była to bardzo żmudna i czasochłonna praca, dlatego ustawowy termin, tj. do 24 lipca 2018 r. nie został dotrzymany, o czym Marszałek informował ówczesnego Ministra Środowiska, prosząc o wydłużenie terminu. W kwietniu 2020 r. nastąpiła aktualizacja rejestru BDO, wówczas pojawiła się w systemie zakładka „Repozytorium BDO”. O fakcie tym Marszałek został poinformowany przez wykonawcę programu, tj. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy 2 kwietnia 2020 r. W związku z zastąpieniem WSO przez nową wersję systemu BDO, dokonano zmiany regulaminu organizacyjnego i regulaminów wewnętrznych PZ i OS. Od 15 maja 2022 r. wyodrębniono „zamieszczanie w bazie BDO kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami” jako osobne zadanie do realizacji przez WBDO OS.

(akta kontroli tom II str. 219-220, 225-251)

Badanie szczegółowe 30 podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi, wskazanych w pkt. 3, wykazało, że dziesięć z nich prowadziło działalność na podstawie stosownych decyzji⁷⁰. Analiza wpisów do repozytorium BDO dotyczących 20 wydanych dla ww. 10 podmiotów decyzji, w stosunku do których Marszałek był właściwy w zakresie umieszczania ich w repozytorium⁷¹ wykazała, że dane wprowadzone zostały do BDO zgodnie z obowiązującą instrukcją oraz odpowiadały treści wydanych decyzji⁷².

Ostateczne decyzje wydane przez starostów⁷³ były wprowadzane do repozytorium średnio po upływie 14 dni od daty wpływu do Urzędu⁷⁴.

(akta kontroli tom II str. 219-224, 252-254)

6. W okresie objętym kontrolą, do Marszałka⁷⁵ złożono łącznie 3059 sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich

⁷⁰ Dwa podmioty posiadały pozwolenie zintegrowane, w tym jeden – pozwolenie zintegrowane wydane przez Marszałka Województwa Łódzkiego (brak właściwości miejscowej Marszałka Województwa Mazowieckiego w zakresie wprowadzania decyzji do repozytorium BDO), sześć – pozwolenie na wytworzenie, jeden – pozwolenie na wytworzenie z uwzględnieniem zbierania oraz jeden – zezwolenie na zbieranie.

⁷¹ W tym dziewięć decyzji wydanych przez Marszałka (jedno pozwolenie zintegrowane wraz z siedmioma decyzjami zmieniającymi oraz jedno pozwolenie na wytworzenie odpadów) i 11 – przez Starostów (osiem pozwoleń na wytworzenie i jedna decyzja zmieniająca pozwolenie oraz jedno zezwolenie na zbieranie odpadów wraz z jedną decyzją zmieniającą).

⁷² W szczególności zawarto informacje o statusie decyzji i terminie jej obowiązywania. Decyzje zostały przypisane do właściwego miejsca prowadzenia działalności, dla którego zostały wydane.

⁷³ Dotyczy ośmiu decyzji Starostów wydanych po dacie wprowadzenia do systemu BDO modułu „Repozytorium BDO”, tj. od kwietnia 2020 r. Trzy decyzje zostały wydane przed tym okresem tj. w latach 2016 i 2017 i w 2019 r.

⁷⁴ Siedem decyzji zostało wprowadzonych przed upływem miesiąca od daty wpływu do Urzędu (w tym jedna – w dniu wpływu), jedna decyzja z 2021 r. – po upływie 37 dni (decyzja wpłynęła do PZ w dniu 7 lipca 2021 r., następnie została przekazana do OS w dniu 15 lipca 2021 r., wprowadzona do repozytorium w dniu 13 sierpnia 2021 r.).

⁷⁵ Do dnia 21 czerwca 2024 r., tj. daty sporządzenia informacji przez OS.

powstających w zakresie gospodarki olejami odpadowymi⁷⁶, w tym: 709 w 2020 r., 673 w 2021 r., 642 w 2022 r., 544 w 2023 r. i 491 w 2024 r. Wśród nich 46 sprawozdań zostało złożonych przez organizacje odzysku w imieniu własnym oraz w imieniu przedsiębiorców wprowadzających oleje i preparaty smarowe, po dziewięć w latach 2020-2023 i dziesięć w 2024 r. W związku ze złożonymi sprawozdaniami wystosowano łącznie 425 wezwań do ich korekty, w tym 120 w 2020 r., 121 w 2021 r., 101 w 2022 r., 78 w 2023 r. i pięć w 2024 r. W ich wyniku sprawozdania zostały skorygowane. Ponadto przedsiębiorcy dokonywali autokorekt sprawozdań, których złożono 2418, w tym: 778 w 2020 r., 666 w 2021 r., 540 w 2022 r., 295 w 2023 r. i 139 w 2024 r.

Łączna kwota uiszczonej w tym okresie opłaty produktowej wyniosła 1660,1 tys. zł⁷⁷, z czego na podstawie art. 27 i art. 33 ustawy z dnia 11 marca 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁷⁸ kwotę 1626,8 tys. zł przekazano do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷⁹, natomiast kwota 33,3 tys. zł stanowiła dochody budżetu województwa⁸⁰.

(akta kontroli tom II str. 305, 307, 383, 384)

Przy weryfikacji ww. sprawozdań w WOP OS korzystano z Instrukcji użytkownika systemu Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami – BDO oraz opracowanego wewnętrznie dokumentu pn. „Zasady weryfikacji opłat (BDO+WBZŚ) Sprawozdania o produktach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi”.

(akta kontroli tom II str. 305, 307, 309-382)

Kierownik WOP OS⁸¹ wyjaśnił m.in., że weryfikacja sprawozdań polega na analizie i weryfikacji danych liczbowych zadeklarowanych w sprawozdaniu. Weryfikacja prawidłowości naliczenia opłaty produktowej przeprowadzana jest za pomocą programu komputerowego WBZŚ⁸². W trakcie weryfikacji pracownik nie ma możliwości sprawdzenia prawidłowości podawanych w sprawozdaniu danych w zakresie mas wprowadzonych olejów oraz mas olejów odpadowych poddanych odzyskowi i recyklingowi, ponieważ ewidencja olejów i olejów odpadowych prowadzona jest przez podmioty poza bazą BDO, w wersji papierowej lub elektronicznej i marszałkowie nie mają do niej dostępu. Dane te można sprawdzić jedynie w trakcie kontroli prowadzonej przez marszałka bądź właściwego WIOŚ. W sytuacji powzięcia wątpliwości co do zgodności sprawozdania ze stanem faktycznym podmiot jest kierowany do kontroli planowej lub doraźnej do Wydziału Kontroli i Stosowania Ulg w OS. Weryfikacji podlega kompletność złożonego sprawozdania w bazie BDO pod względem wypełnienia wszystkich tabel w dziale III, tj. tabel 1 i 2. Podobnie jest w przypadku sprawozdań złożonych przez organizacje odzysku, które przejmując obowiązki swoich klientów po podpisaniu umowy na realizację obowiązku odzysku

⁷⁶ Sprawozdania, o których mowa w art. 73 uod, składane są do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy.

⁷⁷ W tym: 409,9 tys. zł w 2020 r., 152,3 tys. zł w 2021 r., 745,3 tys. zł w 2022 r., 290,1 tys. zł w 2023 r. i 62,5 tys. zł w 2024 r.

⁷⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 433, ze zm.; dalej także: ustawa o opłacie produktowej.

⁷⁹ W tym: 401,7 tys. zł w 2020 r., 149,2 tys. zł w 2021 r., 730,4 tys. zł w 2022 r., 284,3 tys. zł w 2023 r. i 61,2 tys. zł w 2024 r.

⁸⁰ W tym: 8,3 tys. zł w 2020 r., 3,0 tys. zł w 2021 r., 14,9 tys. zł w 2022 r., 5,8 tys. zł w 2023 r. i 1,3 tys. zł w 2024 r.

⁸¹ Pani M. K-O. - biorąca udział w oględzinach bazy BDO. Zgodnie z zakresem czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika UMWM w Warszawie przyjętym do wiadomości 19 czerwca 2023 r., do jej obowiązków należał m.in. nadzór i zatwierdzanie weryfikacji sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami oraz naliczeń opłat produktowych oraz nadzór nad prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach wymierzania opłat w drodze decyzji, zbieraniem materiału dowodowego i przygotowywaniem projektów decyzji i postanowień, zawiadomień i pism w zakresie zadań wydziału.

⁸² Moduł systemu SOZAT – wewnętrzne oprogramowanie wykorzystywane do weryfikacji opłat środowiskowych pozostających w kompetencji Marszałka Województwa Mazowieckiego o nazwie Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska.

i recyklingu odpadów poużytkowych, są zobowiązane do złożenia sprawozdania w bazie BDO w swoim imieniu ze swojego indywidualnego konta w bazie BDO. Dane podawane w Dziale III tabeli 1 dotyczą sumarycznych mas wprowadzonych olejów oraz mas olejów odpadowych poddanych odzyskowi i recyklingowi. Dlatego weryfikując sprawozdania organizacji odzysku nie ma możliwości sprawdzenia, jakie masy klienci faktycznie przekazali do odzysku. Dane te można pozyskać jedynie w trakcie kontroli. Weryfikacji podlega kompletność złożonego sprawozdania w bazie BDO pod względem wypełnienia wszystkich tabel w dziale III wymaganych dla organizacji odzysku, tj. tabel 1-3. W tabeli 3 organizacja odzysku przedstawia wykaz swoich klientów; tabela ta nie zawiera rubryk do podania danych o datach podpisanych umów czy rodzajach produktów, które zostały objęte umowami. Dane te są weryfikowane na podstawie informacji zawartych w rejestrze BDO w dziale II tabela 1 „Wprowadzający oleje”. Jednocześnie Kierownik WOP OS wyjaśniła, że obowiązek uiszczenia opłaty produktowej powstaje w sytuacji nieosiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych. W przypadku organizacji odzysku osiągnięcie tych poziomów następuje poprzez zlecenie wykonania poszczególnych czynności w zakresie gospodarowania zużyтыми olejami posiadaczom odpadów, czyli podmiotom uprawnionym do wydawania dokumentów potwierdzających odzysk lub recykling odpadów w myśl art. 4 ust. 3 ustawy o opłacie produktowej. Jednakże dokumenty te trafiają do WIOŚ. Wiedzy na ich temat Marszałek nie posiada. Moduł Potwierdzeń w bazie BDO, zawierający te dokumenty, będzie dopiero dostępny w bazie BDO od 2025 r. Kierownik WOP OS wyjaśnił ponadto, że do sprawdzania i analizowania poprawności złożonego sprawozdania wykorzystywany jest program WBZŚ, który oblicza automatycznie (po „ręcznym” przepisaniu przez pracownika danych z BDO) wysokość opłat na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Sprawozdanie w BDO stanowi „pusty notatnik”, nie zawiera walidacji danych, formuł matematycznych, algorytmów do automatycznego naliczania opłat ani nie zaciąga wymaganych w sprawozdaniu danych z lat poprzednich. Sprawozdania w bazie są pogrupowane latami i nie można ich pogrupować wg podmiotów. Ponadto w oparciu o bazę WBZŚ, w której gromadzone są dane z ostatnich 20 lat w zakresie wprowadzania produktów do obrotu, prowadzona jest rozległa analiza czy przedsiębiorcy złożyli bieżące i zaległe sprawozdania, czy uiszcili bieżące lub zaległe opłaty. W przypadku braku sprawozdania, ustalone są przyczyny jego niezłożenia związane np. z zakończeniem działalności wprowadzania produktów, zmianą siedziby na inne województwo, zakończeniem działalności gospodarczej, ogłoszeniem upadłości. W przypadku braku sprawozdania i nieustalenia przyczyny niezłożenia sprawozdania, podmioty są wzywane do złożenia brakujących sprawozdań i uiszczenia opłat.

(akta kontroli tom II str. 386, 387, 403)

Badanie przeprowadzone na próbie 30 podmiotów składających w kontrolowanym okresie sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami⁸³ (łącznie 112 sprawozdań złożonych za lata 2019-2023⁸⁴) wykazało m.in., że wg stanu na dzień przeprowadzenia badania, tj. 15 lipca 2024 r., 102 sprawozdania posiadały w BDO status „Zatwierdzone”, w dziewięciu przypadkach sprawozdania pozostawały w trakcie weryfikacji, a w jednym – sprawozdanie (wobec niezłożenia pomimo skutecznego wezwania do korekty) nie zostało zatwierdzone, a wysokość należnej opłaty określono w decyzji administracyjnej.

⁸³ W tym 28 podmiotów wprowadzających do obrotu oleje oraz dwie organizacje odzysku.

⁸⁴ W tym 29 za 2019 r., 25 za 2020 r., 22 za 2021 r., 18 za 2022 r. i 18 za 2023 r.

Spośród 112 poddanych badaniu sprawozdań, 89⁸⁵ zostało złożonych w terminie wskazanym w art. 76 ust. 1 uod⁸⁶, z których 43 zostały zweryfikowane w terminie określonym w art. 77 ust. 1 uod⁸⁷, tj. do 30 września roku następnego. W 41 przypadkach stwierdzono nieterminową weryfikację sprawozdań, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wobec pięciu sprawozdań prowadzono nadal postępowanie weryfikacyjne.

(akta kontroli tom II str. 386-402, 526-533, 536)

Weryfikacja ww. sprawozdań przeprowadzana była w BDO⁸⁸, w której zarejestrowane zostały poszczególne działania pracowników (tj. przypisanie pracownikowi sprawozdania do obsługi, wezwania do korekt, zakończenie weryfikacji poprzez „zatwierdzenie” lub pozostawienie bez rozpoznania). Prawidłowość naliczenia opłaty produktowej weryfikowano w systemie WBZŚ. W 16 przypadkach wezwano podmioty do korekty sprawozdania⁸⁹ z uwagi m.in. na brakujące dane⁹⁰. W przypadku jednego podmiotu, z uwagi na niezłożenie (pomimo skutecznych wezwań) korekt sprawozdań za lata 2019-2021, podmiot został zgłoszony do planu kontroli na 2024 r.

Kwoty należnej opłaty produktowej były ustalane prawidłowo, a w przypadku uiszczenia opłaty po terminie⁹¹ naliczono odsetki od zaległości podatkowych⁹².

W ośmiu przypadkach, wobec nieuiszczenia opłaty wynikającej ze sprawozdania, po wszczęciu postępowania administracyjnego określono w decyzji wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej, a w przypadku nieuiszczenia opłaty w terminie wskazanym w decyzji, wystawiono tytuły wykonawcze stosowane w egzekucji należności pieniężnych na podstawie art. 26 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹³.

W przypadku stwierdzenia niezłożenia sprawozdania, dokonywano sprawdzenia czy podmiot posiada wpis w Rejestrze BDO, czy prowadzi działalność (na podstawie CEIDG) lub czy został „rozliczony” przez organizację odzysku. W 15 przypadkach, w których stwierdzono niewywiązanie się z obowiązku złożenia sprawozdania, wezwano podmioty do złożenia sprawozdań oraz uiszczenia zaległych opłat z tytułu opłaty produktowej.

(akta kontroli tom II str. 386-519, 536)

7. W Urzędzie opracowano „Wewnętrzne wytyczne dotyczące weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w Bazie danych o produktach, o opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)”, zawierające m.in. schemat/instrukcję ich weryfikacji, które wskazywały pracownikom właściwą kolejność poszczególnych czynności do wykonania. Opracowano również zasady współpracy pomiędzy dwoma departamentami

⁸⁵ W tym: 17 za 2019 r., 20 za 2020 r., 21 za 2021 r., 16 za 2022 r. i 15 za 2023 r.

⁸⁶ Tj. do 15 marca roku następującego po roku sprawozdawczym. Natomiast w odniesieniu do sprawozdań za 2019 r. termin ten został przesunięty to 11 września 2020 r., na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1301).

⁸⁷ W tym jedno z 17 sprawozdań za 2019 r., dwa z 20 sprawozdań za 2020 r., 11 z 21 sprawozdań za 2021 r., 15 z 16 sprawozdań za 2022 r. i 14 z 15 sprawozdań za 2023 r. W trzech przypadkach (po jednym sprawozdaniu za 2019 r., 2020 r. i 2021 r., wobec niezłożenia korekty sprawozdań (pomimo skutecznego wezwania), wszczęto postępowanie w sprawie określenia zaległości z tytułu opłaty produktowej. W jednym przypadku (sprawozdanie za 2022 r.) w wyniku podjętego niezwłocznie postępowania weryfikacyjnego po złożeniu autokorekty i korekty sprawozdania, zatwierdzono je 11 grudnia 2023 r. W jednym przypadku (sprawozdanie za 2023 r.) trwała weryfikacja sprawozdania.

⁸⁸ Poprzez moduł „Sprawozdawczość” i zakładki „Sprawozdawczość produktowa” i „Weryfikacja sprawozdań”.

⁸⁹ W jednym przypadku wzywano trzykrotnie do korekty sprawozdania.

⁹⁰ Np. podmiot w sprawozdaniu nie wykazał mas wprowadzonych olejów, pomimo że zadeklarował wprowadzenie pojazdów, lub nie wykazał w Dziale III tabela 1 i 2 masy wprowadzonych olejów i osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu oraz wysokości zadeklarowanej opłaty produktowej.

⁹¹ Tj. po 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym.

⁹² Na podstawie art. 53 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.).

⁹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.

realizującymi zadania w zakresie weryfikacji sprawozdań obejmujących działy przez nie realizowane⁹⁴. Weryfikacja była dokonywana przez pracowników WBDOI PZ.

Zgodnie z wytycznymi, sprawozdania podlegały weryfikacji pod względem kompletności wypełnienia sprawozdania, poprawności wypełnienia działów, poprawności przypisania kodu odpadu, proporcjonalności i wielkości podanych danych dotyczących masy odpadów. Instrukcja weryfikacji stanowiła zamkniętą listę czynności koniecznych do przeprowadzenia podczas weryfikacji sprawozdania, jednak wskazano, że możliwe są dodatkowe doraźne działania nieuwjęte w tym dokumencie, zwiększające zakres weryfikacji (np. rozmowa telefoniczna, porównanie informacji z danymi z Karty Przekazania Odpadów).

(akta kontroli tom III str. 1-22, 135, 136)

Kierownik WBDOI PZ⁹⁵ wyjaśnił m.in., że weryfikacja sprawozdań jest prowadzona w systemie teleinformatycznym, w związku z czym adnotacje o weryfikacji zamieszczane są wyłącznie w BDO. Zewnętrznym potwierdzeniem wykonania weryfikacji są m.in. wezwania do sporządzenia korekty, które są przesyłane przez BDO. Ze względu na nieopublikowanie na stronie internetowej ministerstwa jak i nieprzesłanie do urzędów marszałkowskich instrukcji w zakresie zasad weryfikacji sprawozdań w BDO (w szczególności jakie dane mają podlegać weryfikacji oraz w jaki sposób ocenić zgodność sprawozdania ze stanem faktycznym) opracowano wewnętrzne wytyczne, które wskazują czynności konieczne do wykonania podczas weryfikacji sprawozdania. W wytycznych wskazany jest otwarty katalog działań pracownika oraz wskazane są możliwe doraźne działania dodatkowe, do których należy m.in. porównanie informacji zawartych w sprawozdaniu z ewidencją odpadów. Porównanie sprawozdania z ewidencją nie jest działaniem niezbędnym podczas weryfikacji.

(akta kontroli tom III str. 72-79)

Dyrektor Urzędu poinformował w dniu 10 czerwca 2024 r., że system BDO nie został wyposażony w moduł raportowania pozwalający marszałkom na generowanie zestawień danych z bazy. Z tego względu nie ma możliwości wyodrębnienia sprawozdań z zakresu gospodarki olejami odpadowymi spośród wszystkich złożonych sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.

(akta kontroli tom II str. 308)

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny bazy BDO wykazały, że na dzień 20 czerwca 2024 r.⁹⁶, za pośrednictwem BDO do Urzędu złożono łącznie 113 476 sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu nimi, za okresy sprawozdawcze 2019-2024, w tym: 19 316 sprawozdań za 2019 r., 23 155 za 2020 r., 24 443 za 2021 r., 23 805 za 2022 r., 22 343 za 2023 r. i 414 za 2024 r.

Liczba sprawozdań, których obsługa (weryfikacja) została zakończona wyniosła łącznie 48 800, w tym: 12 991 za 2019 r., 11 929 za 2020 r., 10 370 za 2021 r., 9804 za 2022 r., 3705 za 2023 r. i jedno za 2024 r.

Liczba sprawozdań, które na dzień 20 czerwca 2024 r. posiadały status do korekty (sprawy oczekujące na wpływ korekty) wynosiła łącznie 414, w tym 83 sprawozdania za 2019 r., 94 za 2020 r., 117 za 2021 r., 86 za 2022 r. i 34 za 2023 r.

⁹⁴ Polecenie służbowe Sekretarza Województwa – Dyrektora UMWM z 3 marca 2021 r.

⁹⁵ Pan D.M. Zgodnie z zakresem czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika UMWM w Warszawie przyjętym do wiadomości 22 sierpnia 2023 r., do jego obowiązków należała m.in. koordynacja zadań w zakresie przyjmowania rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami oraz weryfikowania zawartych w nich danych, wzywania na piśmie posiadaczy odpadów do przedłożenia korekty sprawozdań.

⁹⁶ Godzina 11:38.

Liczba sprawozdań nowych (tj. takich które nie zostały przypisane żadnemu pracownikowi do weryfikacji) wynosiła łącznie 46 918, w tym 1113 sprawozdań za 2019 r., 6526 za 2020 r., 10 461 za 2021 r., 11 140 za 2022 r., 17 284 za 2023 r. i 394 za 2024 r.

Pracownik WBDOI OZ⁹⁷ wyjaśnił m.in., że widniejące w BDO liczby „wszystkich sprawozdań” dotyczą wszystkich rodzajów sprawozdań, tj. „pierwotnych”, autokorekt i korekt. Różnica pomiędzy liczbą wszystkich sprawozdań, a sumą sprawozdań nowych, do korekty i zakończonych wynosząca 17 344 dotyczy sprawozdań, które posiadają status „skorygowane” lub sprawozdań ze statusem „złożone”, ale przypisane do pracownika (dlatego nie widnieje w tabeli w pozycji „nowe sprawozdania”). System BDO nie posiadał funkcjonalności raportowania, nie można również wygenerować liczby tego typu sprawozdań za poszczególne okresy sprawozdawcze. Jest możliwość wygenerowania listy sprawozdań (spraw) niezakończonych. (akta kontroli tom III str. 29, 63-68)

System BDO na dzień 25 czerwca 2024 r. nie posiadał funkcjonalności wygenerowania spośród wszystkich sprawozdań danych z zakresu wybranego rodzaju/kodu odpadów, w tym olejów odpadowych.

W dniu 4 lipca 2024 r. stwierdzono, że w systemie pojawił się nowy moduł („Raporty”), w którym możliwe było wygenerowanie różnego rodzaju raportów⁹⁸. Pracownik WBDOI PZ wyjaśnił⁹⁹, że w dniu poprzednim zauważył pojawienie się nowego modułu ale nie był jeszcze przeszkolony w zakresie tej funkcjonalności. (akta kontroli tom III str. 30)

Badanie szczegółowe 109 sprawozdań o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami za lata 2020-2023¹⁰⁰, złożonych przez wytypowanych celowo 30 podmiotów prowadzących gospodarkę olejami odpadowymi¹⁰¹ wykazało m.in., że wg stanu na dzień zakończenia badania, tj. 15 czerwca 2024 r., 98 sprawozdań zostało zweryfikowanych¹⁰², z czego 31 zweryfikowano w ustawowym terminie¹⁰³, a 67 z uchybieniem tego terminu. Natomiast 11 sprawozdań pozostawało w trakcie weryfikacji, z czego wobec siedmiu stwierdzono nieuzasadnioną beczynność w podejmowaniu działań weryfikacyjnych, a w odniesieniu do czterech sprawozdań za 2023 r. termin ich weryfikacji (na dzień 15 czerwca 2024 r. jeszcze nie minął). Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 29-62, 69, 70)

Spośród 97 sprawozdań zatwierdzonych w systemie BDO, 37 było zgodnych, a 45 niezgodnych z ewidencją odpadów BDO¹⁰⁴ w zakresie ilości wytworzonych

⁹⁷ Pani A.K. – biorąca udział w oględzinach bazy BDO. Zgodnie z zakresem czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika UMWM w Warszawie przyjętym do wiadomości 19 lutego 2024 r., do jej obowiązków należał m.in. przyjmowanie rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami oraz weryfikowanie zawartych w nich danych.

⁹⁸ W zakładce „Raporty niestandardowe” stwierdzono możliwość wygenerowania raportów w trzech kategoriach: Raporty Ewidencja Odpadów, Raporty Sprawozdawczość i Raporty Rejestr Podmiotów. W każdej kategorii można wygenerować kilkadziesiąt rodzajów raportów. W zakładce „Raporty standardowe” stwierdzono możliwość wygenerowania raportów w kategorii: Raporty do Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

⁹⁹ Jak w przypisie 97.

¹⁰⁰ W tym 27 za 2020 r., 26 za 2021 r., 28 za 2022 r. i 28 za 2023 r. 107 sprawozdań zostało złożonych w ustawowym terminie, tj. do 15 marca roku następującego po roku sprawozdawczym, dwa – natomiast po terminie (dotyczy to sprawozdań za 2020 r. – sprawozdania zostały złożone 28 marca i 27 września 2021 r.).

¹⁰¹ Do badania wytypowano podmioty wytwarzające najwyższe masy olejów odpadowych w okresie 2020-2023.

¹⁰² W tym 97 sprawozdań posiadało w BDO status „Zatwierdzone”, a jedno zostało pozostawione bez rozpoznania z uwagi na niezłożenie korekty pomimo skutecznego wezwania.

¹⁰³ W tym: jeden za 2020 r., sześć za 2022 r. i 24 za 2023 r.

¹⁰⁴ W tym siedem za 2020 r., osiem za 2021 r., dwanaście za 2022 r. i dziesięć za 2023 r.

olejów odpadowych (wg kodów i miejsc prowadzenia działalności)¹⁰⁵. W odniesieniu do 15 sprawozdań nie było możliwości ich weryfikacji z ewidencją.

Kierownik WBD OI PZ wyjaśnił m.in., że spośród 45 sprawozdań, wobec których stwierdzono rozbieżności z ewidencją odpadów, 35 (w tym 8 za 2020 r., 10 za 2021 r., 8 za 2022 r. i 9 za 2023 r.) to sprawozdania złożone przez podmioty, które wytwarzają odpady w wyniku świadczenia usług (w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 32 uod) i/lub działalności w zakresie obiektów liniowych (w rozumieniu art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰⁶). Zgodnie z art. 70 uod posiadacz odpadów prowadzi kartę ewidencji odpadów dla każdego rodzaju odpadów odrębnie. W przypadku ww. wytwórców karta obejmuje cały obszar prowadzenia działalności firmy niezależnie od liczby województw, na terenie których dany odpad został wytworzony – dla danego kodu odpadu prowadzona jest jedna karta ewidencji odpadów. Natomiast sprawozdania składane są do marszałków województw ze względu na miejsce ich wytworzenia. W związku z powyższym w przypadku, gdy podmiot wytwarza dany odpad na terenie więcej niż jednego województwa masa zaewidencjonowanego odpadu będzie większa niż masa wykazana w sprawozdaniu do Marszałka. Masy te będą zgodne jedynie w przypadku, gdy podmiot wytwarza odpady na terenie tylko województwa mazowieckiego. Dodatkowo prowadzący ewidencję nie ma możliwości wyodrębnienia w Karcie Ewidencji Odpadów (KEO) masy odpadów wytworzonych na terenie danego województwa. Mając na uwadze powyższe weryfikacja sprawozdań ww. podmiotów jest obiektywnie niemożliwa, gdyż aby porównać masy z ewidencji należałoby dokonać weryfikacji wszystkich sprawozdań złożonych przez te podmioty również do innych marszałków.

W przypadku dwóch sprawozdań za 2023 r. Kierownik wyjaśnił, że różnica masy odpadów pomiędzy sprawozdaniem a ewidencją odpadów wynikała z błędu w przeliczeniu jednostek wagi. Podmioty zostały w trakcie kontroli wezwane do złożenia korekt sprawozdań, w efekcie czego jeden podmiot złożył taką korektę sprawozdania i zostało ono zweryfikowane i zatwierdzone 2 lipca 2024 r. Natomiast w przypadku pozostałych ośmiu sprawozdań uznano, że zostały wypełnione prawidłowo, gdyż dane w poszczególnych latach były zbieżne. Nie porównywano w procesie weryfikacji zgodności sprawozdań z ewidencją odpadów, ponieważ zgodnie z wytycznymi nie jest to czynność obowiązkowa¹⁰⁷.

(akta kontroli tom III str. 31-51, 70, 72-77, 79, 80, 138-142, 146-148)

W odniesieniu do 15 sprawozdań zatwierdzonych w BDO, w których wykazano ilości wytworzonych olejów odpadowych (w tym dziewięciu za 2020 r., dwóch za 2021 r., jednego za 2022 r. i trzech za 2023 r.), nie ujęto w ewidencji odpadów kart ewidencji odpadów (KEO) i kart przekazania odpadów (KPO) lub ujęto poszczególne KPO (np. 192, 221, 309 kart) ale system nie umożliwiał sumowania ilości odpadów wykazanych w KPO, tym samym nie było możliwości weryfikacji wykazanych w sprawozdaniach ilości olejów odpadowych z ewidencją odpadów BDO.

Kierownik WBD OI PZ wyjaśnił m.in., że weryfikacja sprawozdań odbywała się na podstawie wewnętrznych wytycznych, które nie obligują pracowników do porównywania danych zawartych w sprawozdaniu z danymi z ewidencji odpadów. W ww. sprawozdaniach nie stwierdzono wewnętrznych niespójności i błędów, dlatego zgodnie z przywołanymi wytycznymi zostały uznane za sporządzone prawidłowo i zatwierdzone. Dodatkowo poinformował,

¹⁰⁵ W tym 11 za 2020 r., 13 za 2021 r., 10 za 2022 r. i 11 za 2023 r.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 2351, ze zm.

¹⁰⁷ Powyższe wyjaśnienia zostały potwierdzone w oświadczeniu złożonym przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac zawartym w piśmie znak KO-II.1710.8.2024.JW z 16 lipca 2024 r.

że zgodnie z art. 236a uod w okresie do 31 grudnia 2020 roku dopuszczone było prowadzenie dokumentów ewidencji odpadów w formie papierowej i nie było możliwe porównanie danych za rok sprawozdawczy 2020 r. Sprawdzenie danych w ewidencji odpadów następuje wyłącznie w sytuacji, gdy dane zawarte w sprawozdaniu budzą wątpliwości co do prawidłowości jego wypełnienia. We wskazanych przypadkach nie powzięto takich wątpliwości¹⁰⁸.

(akta kontroli tom III str. 31-51, 70, 72-77, 80, 146, 148)

8. W kontrolowanym okresie Wydział Kontroli Środowiskowych PZ przeprowadził 12 kontroli podmiotów prowadzących m.in. gospodarkę olejami odpadowymi¹⁰⁹. Stwierdzone w nich nieprawidłowości nie dotyczyły gospodarowania olejami odpadowymi. (akta kontroli tom III str. 289-295)

Wydział Kontroli i Stosowania Ulg OS przeprowadził w kontrolowanym okresie sześć kontroli planowych dotyczących przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w zakresie opłaty produktowej za produkty oraz baterie i akumulatory, w tym: jedną w 2021 r., trzy w 2023 r. i dwie w I kwartale 2024 r.¹¹⁰. W wyniku kontroli stwierdzono: jeden przypadek niezłożenia rocznych sprawozdań (za 2018 r. i 2019 r.) o rodzaju, ilości oraz masie wprowadzonych do obrotu produktów (tj. olejów, preparatów smarowych i opon), jeden przypadek nieuiszczenia opłaty produktowej, jeden przypadek nieterminowego złożenia sprawozdania za 2022 r. oraz dwa przypadki wykazania w sprawozdaniach za 2019 r. mas olejów i preparatów smarowych niezgodnych z masą ustaloną podczas kontroli. W efekcie poczynionych ustaleń kontroli dwa podmioty złożyły korekty sprawozdań, uwzględniające ustalenia kontroli, a w dwóch przypadkach wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia wysokości zaległości z tytułu opłaty produktowej¹¹¹.

(akta kontroli tom III str. 296-303)

Pracownicy Departamentu PZ uczestniczyli łącznie w 33 kontrolach¹¹² podmiotów gospodarujących m.in. olejami odpadowymi¹¹³ przeprowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie, na podstawie art. 41a uod. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi. (akta kontroli tom III str. 304-308)

9. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Urzędu wnioski ani skargi na działalność związaną z gospodarką olejami odpadowymi.

(akta kontroli tom III str. 309, 310)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 117 poddanych badaniu wniosków do rejestru BDO, 27 zostało rozpatrzonych z naruszeniem terminu określonego w art. 53 ust. 1 uod, który stanowi, że marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek podmiotu, po stwierdzeniu, że wniosek ten nie zawiera braków formalnych,

¹⁰⁸ Jak wyżej.

¹⁰⁹ W tym dziewięć kontroli planowych (dwie w 2020 r., jedna na przełomie 2020 r. i 2021 r., trzy w 2021 r., dwie w 2023 r., i jedna na przełomie 2023 r. i 2024 r.) oraz trzy kontrole doraźne (po jednej w 2020 r., w 2021 r. i w 2022 r.).

¹¹⁰ W 2020 r. z uwagi na ogłoszony stan epidemii COVID-19 odstąpiono od zaplanowanych 13 kontroli. W 2022 r. nie planowano ani nie przeprowadzono kontroli doraźnych w zakresie wprowadzania do obrotu olejów i preparatów smarowych.

¹¹¹ Jedno zakończone wydaniem decyzji ustalającej wysokość zaległości, drugie wszczęte w trakcie kontroli pozostawało w trakcie.

¹¹² W tym: w dwóch w 2020 r., jedenastu w 2021 r., siedmiu w 2022 r., sześciu w 2023 r. i siedmiu w I kwartale 2024 r.

¹¹³ Były to kontrole instalacji, miejsc zbierania odpadów lub miejsc przetwarzania i magazynowania odpadów.

niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. I tak:

- w 21 przypadkach wnioski zostały rozpatrzone po ww. terminie, a zwłoka wynosiła od 4 do 182 dni¹¹⁴;
- w sześciu przypadkach stwierdzono nieuzasadnioną beczynność w zakresie sporządzania i przekazywania w BDO wezwań do uzupełnienia (korekty) wniosku, trwającą od 40 do 108 dni od złożenia wniosku (cztery przypadki) lub uzupełnionego wniosku (dwa przypadki). W BDO nie odnotowano innych czynności w zakresie weryfikacji wniosku, uzasadniających zwłokę w sporządzeniu i przekazaniu wezwań. Skutkiem powyższego, akceptacji wniosku i dokonania zmian we wpisie do rejestru BDO dokonywano po upływie od 64 do 286 dni od złożenia wniosku¹¹⁵.

Kierownik WBDO OS wyjaśnił m.in., że spośród 21 wniosków zaakceptowanych po terminie 30 dni, 16 zostało złożonych w formie papierowej oraz elektronicznej w latach 2019-2020, tj. w okresie zmiany oprogramowania komputerowej bazy BDO przez Ministra Środowiska. Uruchomiona z dniem 24 stycznia 2018 r. baza BDO nie dawała podmiotom możliwości wypełniania formularza rejestrowego w formie elektronicznej. Tym samym pracownicy Urzędu wprowadzali „ręcznie” do rejestru dane zawarte we wnioskach składanych w 2018 r. i 2019 r. w formie papierowej, co wydłużało czas obsługi wniosków z uwagi na konieczność wprowadzania danych, dołączania skanów załączników. Ponadto wiele wniosków było niekompletnych, co wymagało przeprowadzenia dodatkowych postępowań wyjaśniających, a tym samym wpłynęło na powstanie zaległości w zakresie weryfikacji wniosków. O problemach z terminową realizacją wniosków Marszałek informował ówczesnego Ministra Środowiska¹¹⁶. Udostępnienie dla podmiotów od 16 grudnia 2019 r. elektronicznego formularza skutkowało przesyłaniem wniosków w formie papierowej i elektronicznej. W przypadku wniosków papierowych pracownicy wciąż musieli „ręcznie” przepisywać informacje do programu Backoffice BDO w celu ujawnienia podmiotu w rejestrze BDO. Liczba otrzymanych wniosków w formie papierowej wyniosła z końcem 2019 r. około 55 tysięcy, natomiast elektronicznych, złożonych w okresie od 16 do 31 grudnia, ponad 3 tysiące. W rezultacie Marszałek otrzymał około 60 tysięcy wniosków do realizacji w ciągu 30 dni od daty ich wpływu. Z uwagi na lawinowy napływ wniosków, Marszałek miał ograniczony wpływ na termin weryfikacji wniosków i dokonania wpisów w rejestrze, dlatego zgodnie z art. 36 § 2 kpa – komunikatem zamieszczonym na stronie www.mazovia.pl poinformowano wnioskodawców, że obsługa wniosków złożonych w tym okresie ulegnie wydłużeniu z przyczyn niezależnych od organu. Ponadto w latach 2019-2020 baza BDO nie działała prawidłowo, w szczególności wielokrotnie nie było możliwości akceptacji wniosku czy nadania numeru rejestrowego, z opóźnieniem naprawiano błędy informatyczne, nie wprowadzano nowych funkcjonalności. Pod koniec 2019 r. Urząd został sparaliżowany tłumami przedsiębiorców, którzy przychodzili do urzędu osobiście złożyć wniosek o wpis przed końcem roku, przekonani, że dzięki temu unikną kar i będą mogli bez przeszkód prowadzić działalność. Skutkowało to tysiącami roboczogodzin spędzonych przez

¹¹⁴ Dotyczy to wniosków, wobec których nie wzywano do uzupełnienia (korekty) wniosku lub po wezwaniu podmiot złożył korektę wniosku, która została następnie zaakceptowana. Wnioski o następujących numerach w BDO: 212393, 499606, UM/0024133, UM/00259816, 226351, 658292, 335807, 498807, 651232, 429026, UM/00514523, UM/00553052, 323749, 669648, 536423, 465696, 613611, 318430, UM/00483179, 653628 i 929487.

¹¹⁵ Dotyczy wniosków o numerach w BDO: 217602, 518036, 303884, 623940, 217050 i 691867.

¹¹⁶ Pisma z 21 marca, 13 czerwca i 23 lipca 2018 r. Pisma pozostały bez odpowiedzi.

pracowników na rozmowach z podmiotami, wyjaśnieniach i poprawkach wniosków. Uruchomienie przez ministra nieprawidłowo działającego systemu informatycznego doprowadziło do kryzysu organizacyjnego Urzędu i uniemożliwiło dotrzymanie terminów. Na opóźnienia w realizacji wniosków miała również wpływ skala złożonych wniosków w porównaniu do liczby pracowników Wydziału (aktualnie 16 pracowników wraz z Kierownikiem, natomiast przeciętnie do Urzędu wpływa około 100 wniosków dziennie). Zwrócono również uwagę na wystąpienie stanu epidemii COVID-19, skutkujące licznymi absencjami pracowników z powodu zakażeń, przez co konieczne było wprowadzenie ograniczeń i zmian w organizacji pracy Urzędu (wiele osób na kwarantannach lub w izolacji, praca w trybie zdalnym lub hybrydowym). Skutkiem było spiętrzenie bieżących zadań.

Odnosząc się do stwierdzonych sześciu przypadków bezczynności w procedowaniu wniosków wyjaśnił, że pięć z nich zostało złożonych w 2020 r., tj. krótko po zmianie oprogramowania, co nastroczało wiele problemów opisanych wyżej. W okresie tym znacznie wzrosła liczba czynności do wykonania, przypadająca na jednego pracownika, w stosunku do liczby złożonych wniosków. Dodatkowo wystąpił wspomniany wyżej stan epidemii COVID-19 powodujący ograniczenia w pracy Urzędu z powodu nałożonych kwarantann, przestojów w pracy oraz wprowadzonej pracy zdalnej. Powyższe wpłynęło na opóźnienia w podejmowaniu kolejnych czynności weryfikacyjnych. W przypadku jednego wniosku na opóźnienie miała wpływ absencja pracownika obsługującego wniosek oraz brak funkcjonalności systemu, który w obecnej formie nie pozwala nadzorującemu na zmianę dekretacji (przypisania) wniosku do innego pracownika do realizacji. System wówczas (2021 r.) nie posiadał funkcji raportowania w zakresie liczby przypisanych wniosków pracownikom. Tym samym nie było możliwości szybkiego zidentyfikowania spraw i czasu ich rozpatrywania.

(akta kontroli tom II str. 143-164)

Powyższe wyjaśnienia zostały potwierdzone w oświadczeniu Zastępcy Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac w piśmie znak KO-II.1710.8.2024.JW z 11 lipca 2024 r.¹¹⁷.

(akta kontroli tom II str. 255-259, 261-304)

2. Spośród 116 poddanych badaniu wniosków do Rejestru BDO, które stanowiły postawę dokonania wpisu lub zmian w Rejestrze, w czterech przypadkach wnioski zostały zaakceptowane, pomimo ich niekompletności. Do wniosków tych nie dołączono wymaganych pełnomocnictw wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej dla osób składających wnioski w imieniu podmiotów¹¹⁸, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 uod, stanowiącym, iż marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru, po stwierdzeniu, że wniosek o wpis do rejestru nie zawiera braków formalnych.

Kierownik WBDO OS wyjaśniła m.in., że powodem zaakceptowania niekompletnych wniosków była pierwotnie przyjęta interpretacja instrukcji dla głównego użytkownika bazy BDO¹¹⁹, na podstawie której przyjęto, że skoro osoba składająca wniosek ma nadane uprawnienia użytkownika głównego do obsługi bazy oraz załatwiania spraw w BDO w imieniu

¹¹⁷ Pani W.M. – działająca na podstawie upoważnienia nr 379/2022 z 19 kwietnia 2022 r. do pełnienia funkcji kierownika jednostki kontrolowanej w rozumieniu odrębnych przepisów, podczas nieobecności Sekretarza Województwa – Dyrektora UMWM w Warszawie.

¹¹⁸ Urząd nie wzywał podmiotów do uzupełnienia wniosków o brakujące pełnomocnictwa i dowody uiszczenia opłaty skarbowej. Dotyczy to wniosków nr: 212393, 402292, 653628 i 708730.

¹¹⁹ Instrukcja dostępna na stronie <https://bdo.mos.gov.pl/instrukcje-krok-po-kroku-system-bdo/> w zakładce INSTRUKCJE.

podmiotu, to również posiadała stosowne upoważnienie do złożenia wniosku do rejestru w jego imieniu. Z tego względu, w przypadku braku załączonego pełnomocnictwa i dowodu uiszczenia opłaty skarbowej, stwierdzono, że nie ma konieczności uzupełnienia wniosku. W przypadku jednego wniosku, przyczyną było przeoczenie pracownika z uwagi na obciążenie dużą liczbą zadań. (akta kontroli tom II str. 143, 144, 148, 151, 165)

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac w ww. piśmie z 11 lipca 2024 r. oświadczył m.in., że z chwilą uruchomienia bazy BDO logowanie odbywało się za pomocą Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej (KWIE). Przyjęto wówczas, że z uwagi na KWIE, osoba posiadająca nadane przez właściciela lub osobę upoważnioną do reprezentowania firmy uprawnienia użytkownika głównego BDO, nie ma obowiązku składania/dołączania do niego oddzielnego dokumentu w postaci pełnomocnictwa. Ustawa o odpadach nie ustala procedury, ani nie wskazuje wprost przepisu, na podstawie którego należy żądać przedłożenia pełnomocnictwa do składanego wniosku. Powołując się na „Instrukcję dla głównego użytkownika podmiotu w systemie baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami – BDO” oświadczyła też, że obowiązek przedłożenia pełnomocnictwa ma charakter porządkowy i nie wynika z potrzeby umocowania składającego (wniosek) do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego. Dlatego organ badający prawidłowość złożonego wniosku, w przypadku braku dołączenia tego dokumentu, winien poinformować składającego o tym uchybieniu i wezwać go do przedłożenia pełnomocnictwa. Z uwagi na brak uregulowań w tym zakresie nie może uzależnić dalszego procedowania wniosku od naprawienia powyższego uchybienia. Ponadto należy mieć na względzie, że złożenie wniosku za pośrednictwem BDO nie jest postępowaniem administracyjnym, a czynnością materialnoprawną. (akta kontroli tom II str. 255, 259, 260)

NIK nie podziela opinii wyrażonej w oświadczeniu i zwraca uwagę na treść art. 65 uod, który stanowi, że do wniosku o wpis do rejestru oraz wniosku o zmianę wpisu w rejestrze stosuje się art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹²⁰, który stanowi w § 2, że jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Ponadto badanie szczegółowe wykazało, że w przypadku wniosków złożonych w późniejszym terminie egzekwowano pełnomocnictwa.

3. Spośród 89 sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami, złożonych terminowo¹²¹, 41 zostało zweryfikowanych po terminie określonym w art. 77 ust. 1 uod, który stanowi, że marszałek województwa weryfikuje informacje zawarte w sprawozdaniach za poprzedni rok kalendarzowy, w terminie do dnia 30 września następnego roku.

Dotyczy to 15 sprawozdań za 2019 r., 17 za 2020 r. i dziewięciu za 2021 r. Najkrótsze opóźnienie wyniosło 3 dni, a najdłuższe – 1316 dni. Najdłuższe opóźnienia wystąpiły w weryfikacji sprawozdań za 2019 r. (od 78 do 1316 dni – około 3,5 roku), przy czym wszystkie te sprawozdania zostały przypisane do pracowników w systemie BDO po upływie terminu na weryfikację, tj. po 30 września 2020 r. (najwcześniej 17 listopada 2020 r., najpóźniej 5 maja 2022 r.). W przypadku 17 sprawozdań za 2020 r., jedno zostało przypisane

¹²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

¹²¹ Badaniu szczegółowemu poddano 112 sprawozdań.

pracownikowi na 15 dni przed terminem weryfikacji, który upływał 30 września 2021 r., w jednym – w tym dniu, a w 15 przypadkach po tym terminie (najwcześniej w dniu 9 grudnia 2021 r., najpóźniej – 21 września 2022 r.). W odniesieniu do dziewięciu sprawozdań za 2021 r., siedem z nich zostało przypisanych pracownikom po upływie terminu na weryfikację, tj. 30 września 2022 r. (najwcześniej w dniu 3 października 2022 r., najpóźniej – 20 października 2022 r.). Dwa sprawozdania zostały przypisane pracownikom przed upływem terminu na weryfikację¹²² jednak pierwsze wezwania podmiotów do korekty sprawozdania wystosowano w systemie BDO po upływie 223 i 132 dni¹²³. (akta kontroli tom II str. 386-402, 536-539)

Kierownik WOP OS wyjaśnił m.in., że opóźnienie we wdrożeniu modułu sprawozdawczego BDO oraz skala sprawozdań w porównaniu do liczby pracowników Wydziału (12 pracowników w 2024 r.) przyczyniła się do opóźnienia w weryfikacji sprawozdań. Uruchomienie modułu sprawozdawczego w bazie BDO dla podmiotów nastąpiło w czerwcu 2020 r.), a dla urzędów marszałkowskich – w połowie listopada 2020 r. Ponadto w przypadku sprawozdań za 2019 r. ustawodawca przesunął termin złożenia sprawozdań z 15 marca na 11 września 2020 r., natomiast nie dokonał adekwatnego przesunięcia terminu na ich weryfikację. Tym samym w okresie od 11 do 30 września 2020 r. niemożliwym było zweryfikowanie wszystkich sprawozdań złożonych w BDO. W efekcie weryfikacja sprawozdań za 2019 r. nałożyła się na weryfikację sprawozdań za 2020 r. i za 2021 r. Z uwagi na dużą liczbę złożonych sprawozdań za te lata¹²⁴ z zakresu różnych opłat produktowych dotyczących nie tylko olejów ale również opakowań, baterii i akumulatorów, sprzętu elektrycznego oraz pojazdów i opon, weryfikacja odbywała się jednocześnie za wszystkie ww. lata. Zwrócił uwagę, że przygotowany w systemie BDO formularz sprawozdania nie zawiera m.in. algorytmów obliczeniowych, stawek opłat, wysokości wymaganych poziomów oraz nie waliduje danych wpisywanych „ręcznie” przez podmioty. Jednocześnie pracownicy Wydziału aby zweryfikować dane muszą przenosić je „ręcznie” do programu WBZŚ, który automatycznie nalicza opłatę produktową, co jest czasochłonne w sytuacji tak dużej liczby sprawozdań. Pomimo wielokrotnych próśb do Ministra Klimatu, nie został przygotowany i przekazany do urzędów marszałkowskich moduł integracyjny API w celu automatycznego przenoszenia danych z bazy BDO do programu WBZŚ celem przyspieszenia weryfikacji. Nie zostały również wprowadzone usprawnienia dla formularza sprawozdań tak aby wyeliminować błędy w ich sporządzaniu. (akta kontroli tom II str. 533-534)

4. Spośród 109 poddanych badaniu szczegółowemu sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarce odpadami za lata 2020-2024, w 74 przypadkach stwierdzono nieterminową ich weryfikację, tj. naruszenie art. 77 ust. 1 uod.

Dotyczyło to 67 sprawozdań, które zostały zweryfikowane po 30 września roku następującego po roku sprawozdawczym, oraz siedmiu sprawozdań pozostających w trakcie weryfikacji, co do których pierwsze czynności weryfikacyjne podjęte zostały po tym terminie.

W odniesieniu do 67 sprawozdań zweryfikowanych, największe opóźnienia dotyczyły sprawozdań za 2020 r. (najkrótszy czas opóźnienia – 102 dni, najdłuższy – 993, tj. około 2 lata i 9 miesięcy), w tym:

¹²² W dniach 1 czerwca 2022 r. i 9 września 2022 r.

¹²³ Brak informacji, innej dokumentacji uzasadniającej zwłokę w przeprowadzaniu czynności weryfikacyjnych.

¹²⁴ Za 2019 r. – 23 551, za 2020 r. – 24 671, za 2021 r. – 22 131.

- 26 sprawozdań za 2020 r., które zostały przypisane w systemie BDO pracownikom po terminie na weryfikację, który upływał po 30 września 2021 r. (w tym w 11 przypadkach pierwsze czynności w zakresie weryfikacji podjęto w trakcie kontroli);
- 23 sprawozdań za 2021 r., w tym 20 zostało przypisanych pracownikom po 30 września 2022 r. (jedno w grudniu 2022 r., osiem w 2023 r. i 11 w 2024 r., w tym dziewięć w trakcie kontroli);
- 18 sprawozdań za 2022 r., które zostały przypisane pracownikom po 30 września 2023 r. (pięć w listopadzie 2023 r. i 13 w 2024 r., w tym 10 w trakcie kontroli).

W przypadku sprawozdań pozostających w trakcie weryfikacji opóźnienia stwierdzono w zakresie:

- trzech za 2021 r., których termin weryfikacji upłynął 30 września 2022 r., a zostały przypisane w BDO pracownikowi do weryfikacji w trakcie kontroli (w czerwcu 2024 r.) oraz
- czterech za 2022 r., których termin weryfikacji upłynął 30 września 2023 r., w tym jedno przypisane w listopadzie 2023 r. i trzy w czerwcu 2024 r.

(akta kontroli tom III str. 31-62, 69, 286-288)

Kierownik WBDOl PZ wyjaśnił m.in., że do nieterminowej weryfikacji sprawozdań przyczyniła się ich kumulacja za lata 2019 i 2020 oraz brak funkcjonalności samego systemu BDO. Możliwość składania w BDO ww. sprawozdań podmioty uzyskały 30 czerwca 2020 roku. W związku z tym termin składania sprawozdań za 2019 r., określony na 15 marca 2020 r. został przedłużony do 31 października 2020 r. Wpływ pierwszego sprawozdania za 2019 r. datowany jest na 30 czerwca 2020 r. W ślad za przedłużeniem terminu składania sprawozdań niestety nie poszło adekwatne wydłużenie dla marszałków województw terminu na ich weryfikację. Z uwagi na późny wpływ sprawozdań nie była możliwa weryfikacja ich wszystkich do 30 września 2020 r. Pierwsze weryfikacje sprawozdań za 2019 r. w BDO nastąpiły pod koniec grudnia 2020 r., ponieważ funkcja weryfikacji w systemie BDO została udostępniona marszałkom w grudniu 2020 r. Natomiast od pierwszego stycznia 2021 r. wpływały równolegle sprawozdania za 2020 r. oraz zaległe sprawozdania za 2019 r., w związku z czym wystąpiła kumulacja sprawozdań przeznaczonych do weryfikacji za dwa lata sprawozdawcze. Kolejnym czynnikiem wpływającym na opóźnienia był fakt, że system działał zbyt wolno i bardzo często się zawieszał, a sprawozdania (całkowicie lub częściowo) często były niewidoczne dla pracowników pomimo ich przesłania przez zobowiązanych.

Znacznym obciążeniem w tym czasie była również bardzo duża liczba telefonów od klientów z zapytaniami i wątpliwościami w zakresie wypełniania sprawozdań. Pracownicy weryfikujący sprawozdania udzielali instrukcji ich wypełnienia lub korekty czy też innych konsultacji dotyczących BDO, funkcjonowała również infolinia BDO. W ekstremalnych przypadkach poszczególni pracownicy Wydziału przez cały dzień udzielali tylko instrukcji prowadząc użytkowników BDO krok po kroku podczas sporządzania sprawozdania. Jednocześnie do UMWM wpływały nadal sprawozdania w formie papierowej, co wiązało się z dodatkowymi czynnościami związanymi z informowaniem podmiotów o konieczności złożenia sprawozdania za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO. Kumulacja sprawozdań za lata 2019 i 2020 wpłynęła również na terminowość weryfikacji sprawozdań za kolejne lata.

Dodatkową przeszkodą w sprawnej weryfikacji sprawozdań była okresowa zmiana organizacji pracy UMWM ze względu na epidemię związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz absencją pracowników.

(akta kontroli tom III str. 69, 72-79)

Powyższe wyjaśnienia znalazły potwierdzenie w oświadczeniu Zastępcy Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac w piśmie znak KO-II.1710.8.2024.JW z 16 lipca 2024 r.

(akta kontroli tom III str. 146, 147)

5. Spośród 97 sprawozdań zweryfikowanych przez Marszałka i posiadających w BDO status „Zatwierdzone”, dziesięć zatwierdzono pomimo tego, że wykazane w nich ilości poszczególnych kodów olejów odpadowych były niezgodne z ewidencją odpadów BDO, co należy uznać za działanie nierzetelne.

Dotyczy to dwóch sprawozdań za 2023 r.¹²⁵, które zostały zaakceptowane pomimo błędnego przeliczenia jednostek wagi. W wyniku czynności kontrolnych NIK, wezwano podmioty do złożenia korekt sprawozdań. W przypadku pozostałych ośmiu sprawozdań zakończono proces weryfikacji bez sprawdzenia poprawności danych z ewidencją odpadów.

Kierownik WBDO I PZ wyjaśnił m.in., że sprawozdania uznano za prawidłowe gdyż dane w poszczególnych latach były zbieżne. W procesie weryfikacji nie porównywano zgodności sprawozdań z ewidencją, ponieważ nie wymagają tego wewnętrzne wytyczne. Zwrócił uwagę, że oleje odpadowe stanowią niewielki odsetek rodzajów i mas wytworzonych odpadów. W sprawozdaniach podmioty wykazują dziesiątki, a nawet setki kodów odpadów. System BDO nie pozwala na szybkie automatyczne porównanie sprawozdania z ewidencją. Należałoby to wykonywać „ręcznie”, tzn. przeglądać wiele zakładek i modułów, co byłoby bardzo czasochłonne, co z uwagi na olbrzymią liczbę sprawozdań w stosunku do liczby pracowników spowodowałoby paraliż wydziału.

Powyższe wyjaśnienia zostały potwierdzone przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac w oświadczeniu zawartym w ww. piśmie z 16 lipca 2024 r

(akta kontroli tom III str. 70, 78-80, 138-142, 147, 148)

NIK zauważa problemy i niedoskonałości w funkcjonowaniu systemu BDO, nie mniej jednak nie zwalnia to Marszałka z obowiązku podejmowania czynności w celu rzetelnej weryfikacji sprawozdań. Ponadto w przypadku opisanych sprawozdań nie wykazano braku możliwości weryfikacji tych sprawozdań z ewidencją odpadów BDO, co wskazuje na to, że Marszałek dysponuje narzędziami do przeprowadzenia rzetelnej weryfikacji, na co dowodem są ww. dwa sprawozdania z 2023 r., w stosunku do których po przeprowadzonym badaniu szczegółowym NIK, wystosowano wezwania do ich korekt.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

¹²⁵ Sprawozdanie CLEAN FORET LAND Salon Usług Motoryzacyjnych (...) oraz sprawozdanie BAZA-PÓŁNOC Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

- terminowego rozpatrywania wniosków o wpis do Rejestru BDO oraz wyeliminowanie przypadków zatwierdzania wniosków niekompletnych,
 - terminową weryfikację sprawozdań w zakresie gospodarki odpadami.
2. Rzetelne weryfikowanie sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarce odpadami w celu zapewnienia ich zgodności ze stanem faktycznym, stosownie do art 77 ust 2 uod.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹²⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 16 października 2024 r.

Kontroler:

/-/

Ilona Kacperek
Główny specjalista k.p.

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

/-/

Paweł Tołwiński

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Paweł Tołwiński p.o. Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

/-/

.....
podpis

¹²⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.